

# Complejidad en la conformación de reservas

*territoriales para el desarrollo urbano*

**Guillermo Olivera**

*Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/UNAM*



## 1. Antecedentes

En los últimos lustros, la planeación en América Latina ha sido objeto de una revisión profunda que ha llevado a replantear su significado y a la expresión de nuevas propuestas y prácticas. Todo ello se inscribe en dos grandes líneas de evolución de los procesos históricos, tanto domésticos como internacionales, que han actuado como factores condicionantes. Por una parte, la transición de un predominio de los Estados-nación —que daban prioridad al crecimiento económico fronteras adentro, mediante una fuerte intervención en la economía—, hacia el nuevo escenario de una economía-mundo con la presencia de países organizados regionalmente vía acuerdos comerciales, que compiten entre sí teniendo como referente básico los criterios de productividad y eficiencia, y que depositan en el “libre mercado” sus expectativas de progreso. Por otra parte, los cambios sociales al interior de cada nación se expresan en cambios institucionales y en la necesidad de adaptaciones a las nuevas realidades; de ahí se alimenta la voluntad de *modernización* de la gestión pública de los asuntos de interés nacional, que en el caso mexicano pasa por la reforma del Estado vinculada con la reforma económica iniciada en los años ochenta.

La planeación urbana en México no es ajena a todo lo anterior, y menos lo son los procesos urbanos. Si bien en el periodo 1976-1978 (cuando se institucionaliza la planeación urbana con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, respectivamente) se asumió que las dimensiones alcanzadas por el proceso de urbanización en todo el país requerían de una orientación racional que sólo podía darse con las acciones de gobierno y la inclusión y participación de la sociedad, los pobres

resultados mostrados en años posteriores desembocaron en el desprestigio de la gestión pública y llevaron a preferir la opción del *dejar hacer o hacer lo posible*. Fue notorio cierto abandono de los programas urbanos que a fines de los años ochenta e inicio de los noventa tuvieron vanas ciudades, entre ellas la ciudad de México, donde pasaron diez años para que se actualizara su *Programa de Desarrollo Urbano 1987-1988*, al cual ya se le habían hecho cerca de 3 mil 500 adecuaciones.

Ciertamente no desaparecieron los programas que tenían que ver con la gestión del suelo, como el de reservas territoriales,<sup>1</sup> el de regularización de asentamientos populares sobre terrenos ejidales y el de control de la expansión física mediante el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal o el programa "Pinte su Raya" en el Estado de México; pero los actos más importantes estuvieron encaminados a otorgar funcionalidad económica a ciertas zonas de la ciudad para que se insertara en los modos que exigía el programa de modernización de país. El proyecto más exitoso de la época fue el centro comercial y de servicios de alta calidad de Santa Fe, que con 900 hectáreas era la reserva territorial más grande de la ciudad (Olivera, 1993:130).<sup>2</sup>

1. Si bien en el Distrito Federal no se llevó a cabo el Programa de Reservas Territoriales en el resto de las ciudades más importantes de país sí se hizo, siendo uno de los programas de que se ocupó la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica (SEDUE) durante los años ochenta. Cuando ésta desapareció la conformación de reservas se mantuvo en los planes de desarrollo urbano de las diferentes ciudades como un programa local.  
2. Otras acciones sobresalientes de la época fueron el proyecto de regeneración de la Amérida, cuya planeación se realizó en los Estados Unidos pero que quedó en suspenso, y el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco que sí se concluyó e incorporó el tema de sustentabilidad ambiental. También destacó el Programa de Revitalización del Centro Histórico, cuyo objetivo fue resolver la situación de deterioro de gran parte de las edificaciones mediante la conformación de un patronato

Esto, sin embargo, más que representar un aspecto negativo, evidencia que siempre ha habido necesidad de un equilibrio y una complementariedad entre la normatividad o regulación del crecimiento urbano y el impulso al desarrollo económico de las ciudades; es decir, ha sido necesario sumar a la visión espacialista —que representó la planeación física mediante el uso del *zoning* y la normatividad urbana como instrumentos principales—, las perspectivas económicas y sociales, cuya dinámica permite o evita llevar adelante los proyectos diseñados para la ciudad.

Hoy en día se reconoce que la planeación urbana tiene que incorporar también las dimensiones política, cultural y ambiental, en el entendido que las ciudades constituyen, además de complejos sistemas productivos, la forma cultural más avanzada de la manera en que la sociedad se organiza y se reproduce. Es decir, no son sólo áreas o puntos en el territorio.

Ahora bien, un aspecto que llama la atención es que, a pesar de la pérdida de prestigio de la intervención del Estado en los asuntos urbanos en el periodo 1982-1988, los planes de desarrollo urbano locales que se derivaron de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAAH) se consolidaron en la gestión estatal y municipal de las ciudades (Cfr. Azuela, 1998a:54). Sin lugar a dudas, se trata de un reflejo de la utilidad práctica de la planeación urbana y se deriva de dos realidades incuestionables: 1) de la reforma municipal que se inició en el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid y, 2) la dinámica de la urbanización del país y las demandas sociales relacionadas con ello.

Respecto al primer punto, la característica principal es la transferencia de atribuciones hacia los niveles municipales de gobierno, donde la administración federal difícilmente puede desempeñar sa-

tisfactoriamente las tareas de promoción del desarrollo económico y gestión de los asuntos ambiental, social y urbano. La reforma constitucional que permitió poner en marcha esos cambios fue la que se hizo en 1983 al artículo 115.<sup>3</sup> En cuanto al segundo inciso, que se refiere al incesante crecimiento urbano nacional, se considera que la planeación urbana es el único instrumento que "...permite dar sentido al desarrollo de la ciudad, ya que resulta difícil imaginar que ésta crezca orgánicamente sobre la base de decisiones individuales y adiciones marginales fundadas en intereses particulares por ausencia total de un ente público" (Rébora, 1996:32). En ausencia de planeación urbana, la segregación socioespacial en las ciudades se acrecentaría.

El "interés público", por lo tanto, junto con la reforma municipal, configura una base de legitimidad de las autoridades municipales urbanas y de la planeación, en los espacios en que confluyen y se enfrentan distintas secciones del capital y de la sociedad civil entre sí y aun con el mismo Estado (Cfr. Friedman, 1999:45).

La planeación urbana, en síntesis, es un instrumento encaminado a favorecer la *gobernabilidad* de las ciudades en su aspecto político; a promover el desarrollo de las actividades productivas en su aspecto económico; a cuidar la sustentabilidad ambiental en su aspecto físico técnico; y asegurar la convivencia ciudadana en su aspecto de sustentabilidad social. Pero a diferencia del pasado, es necesario hacer una evaluación permanente del ejercicio planificador realizar adecuaciones a las estra-

tegias sobre la marcha (que les confieran flexibilidad), y sobre todo, debe ser un ejercicio incluyente en lo social favoreciendo los recursos de la comunicación y la negociación.

## El objeto de estudio

Uno de los principales problemas de la urbanización del país, que constituye uno de sus puntos neurálgicos, es el problema de la falta de suelo para un desarrollo urbano ordenado; y más específicamente el asunto de las reservas territoriales para el crecimiento urbano planificado.

Si el tema ya era importante en los años setenta, actualmente lo es todavía más por el continuo crecimiento urbano a nivel nacional que se traduce en un creciente déficit de terrenos "adecuados" para la construcción de vivienda, en la carencia de infraestructura y equipamiento, y en ciudades más grandes y cada vez más numerosas. De las 119 ciudades<sup>4</sup> existentes en 1960 se llegó a 229 en 1980 y a 350 en 1995; la población asentada en ellas ha crecido en esos mismos años, de 14.3 millones a 37.5 y 58.7, con lo que el grado de urbanización<sup>5</sup> nacional ha ido aumentando de 41.2%, a 56.2% y a 64.4% respectivamente (Garza, 1998).

El problema del espacio que necesitan las ciudades para crecer es doble y conjuga la dimensión territorial en cuanto a extensión y características físicas, con la dimensión jurídica en términos del cumplimiento o incumplimiento de la normatividad urbana vigente al momento de incorporar suelo al desarrollo urbano.

3. Un análisis a detalle de los antecedentes e implicaciones de la reforma al artículo 115 constitucional puede verse en Cabrero (1998).

4. Se considera ciudad a toda localidad con una población superior a 15

mil habitantes.

5. Porcentaje de población urbana (en localidades de 15 mil y más habitantes) respecto a la población total.

Ya con anterioridad Azuela (1989a y 1989b) se había referido al aspecto jurídico del problema: la propiedad social de la mayor parte de las tierras que rodean a las ciudades mexicanas, al estar sujetas a un régimen agrario que prohibía su urbanización a pesar de lo inminente de dicho proceso, evitó un control del derecho urbano para su incorporación ordenada a la ciudad. Ello derivó en una doble ilegalidad, la de la venta del ejido y terrenos comunales (que estaba prohibida hasta 1992) y la conformación de colonias populares (principalmente) que incumplían la normatividad exigida por las autoridades urbanas a un fraccionamiento para ser autorizado. De hecho, una peculiaridad del crecimiento de las ciudades mexicanas ha sido el predominio de asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales y comunales.

Un ejemplo de lo anterior es que entre 1983 y 1995 se incorporaron al desarrollo urbano 90 mil hectáreas de manera irregular y 30 mil por la vía legal. Y el asunto se complica si se toman en consideración los siguientes aspectos:<sup>6</sup>

- a) Hay una escasez de suelo apto para el crecimiento urbano ordenado, ya que 65% del que está disponible es ejidal o comunal. Dicha superficie, aun cuando legalmente puede ser incorporada al desarrollo urbano, tiene que pasar antes por un proceso de certificación jurídica muy prolongado, y durante el cual puede ser ocupado ilegalmente.
- b) Los planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes determinan un requerimiento promedio de 150 mil hectáreas de terreno por lustro

en todo el país. Anualmente, por lo tanto, deben incorporarse al desarrollo urbano 30 mil hectáreas que permitan, además de resolver las necesidades de expansión, contar con ciudades productivas y receptoras de inversión nacional y extranjera.

- c) El requerimiento anual de suelo en las 16 ciudades principales de la frontera norte es de 6,500 hectáreas según los planes de desarrollo urbano. Estas ciudades son Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Chihuahua, Torreón, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.
- d) En cuanto a las cuatro zonas metropolitanas más grandes (Monterrey, Guadalajara, México y Puebla) su requerimiento anual de suelo es de 5,800 hectáreas.
- e) Considerando la periferia de todas estas ciudades y un plazo mucho más largo, tres millones de hectáreas de ejido conforman la reserva potencial de suelo. El desafío es cómo incorporarlas mediante los cauces legales.

En su momento, la LGAH permitió enfrentar retos similares al: a) establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; b) fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y; c) definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Estas atribuciones fueron posibles gracias las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales realizadas en 1976 (Olivera, 1989, cap. 1).

Pero si la LGAH inaugura en 1976 la planeación urbana institucionalizada y permite establecer un sistema nacional de planeación del suelo urbano, 1992 representa un parteaguas desde el que se sientan las bases para un cambio sustancial en las condiciones para gestionar la transformación del suelo rural periurbano a suelo para usos urbanos, debido a una nueva reforma al artículo 27 constitucional y a su reglamentación mediante la nueva Ley Agraria de 1992 y su posterior incorporación a la LGAH de 1993. Con estas reformas se salva el conflicto entre las legislaciones urbana y rural que —como ya se dijo— favoreció la expansión desordenada de las ciudades.

Con la reforma al artículo 27 constitucional el panorama para las periferias urbanas cambia en forma importante, ya que por primera vez resulta técnica y jurídicamente factible prever una “bolsa de suelo” para ordenar y controlar el crecimiento físico de las ciudades. Los intentos anteriores orientados en tal sentido no contaron con las ventajas del marco legal actual ni, sobre todo, estaban controlados por una institución del sector urbano (Secretaría de Desarrollo Social actualmente) sino del sector rural (Secretaría de la Reforma Agraria). Cabe señalar, no obstante, que la reforma consistió solamente en un paso inicial y necesario que ha tenido que ser traducido a los requerimientos del desarrollo urbano que originalmente no fueron considerados.

Las páginas siguientes abordan la forma como se ha expresado, antes y después de la reforma al artículo 27 de la Constitución en 1992, la situación legal del ejido en los problemas seculares de acceso al suelo para la vivienda popular; particularmente en relación con las dificultades para la constitución de reservas territoriales para el crecimiento ordenado y los problemas asociados, como el aumento permanente de asentamientos irregulares.

Desde nuestro punto de vista, parte del éxito de la planeación urbana posreforma, depende en gran medida de cómo se enfrente la constitución de las reservas territoriales, lo que a su vez está en función de que sea posible articular el contenido y aplicación de los planes urbanos con la lógica de operación de los sectores popular e inmobiliario en las diferentes ciudades. Esto no es poca cosa y requiere —entre otros aspectos que tienen que ver con el ejercicio del presupuesto, por mencionar uno de los más importantes—, replantear el concepto de reservas territoriales y las formas mediante las cuales se constituyen; asimismo, es necesario garantizar que sean suficientemente claras las normas mediante las cuales se rigen los planes de desarrollo urbano vigentes y las instituciones encargadas lo suficientemente capaces; influye, desde luego, cómo perciben la reforma los diferentes sectores sociales involucrados y en qué medida se acogen a ella; hay que analizar los cambios institucionales que se han dado para poder constituir y desarrollar las reservas, así como determinar qué otros hacen falta; finalmente, se deben evaluar los programas mediante los cuales se constituyen e incorporan las reservas territoriales al desarrollo urbano en la actualidad, cuánto han avanzado y qué obstáculos enfrentan.

Está claro que no ha concluido todavía la etapa de reconocimiento de derechos y obligaciones en las nuevas leyes y normas urbanas, y que por un buen tiempo veremos como conviven las viejas prácticas con las nuevas. Sin duda, estamos partiendo apenas de las bases de una estrategia de desarrollo urbano a largo plazo, que irá incorporando paulatinamente diversas adecuaciones. Una de las más importantes, con toda certeza, tiene que ser el replanteamiento de las reservas territoriales o mecanismos de incorporación de suelo ejidal, que permita

<sup>6</sup> Información proporcionada por la Subdirección de Desarrollo Urbano y Vivienda de la SEDESOL. Agradecemos por ello a la Arq. Ligia G. de Alba.



resolver una serie de paradojas que se han ido conformando. Es necesario, en dicho sentido, generar mayor discusión que a tenida hasta ahora.

## 2. El sentido de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 y su significado para el desarrollo urbano

Al romper con el tabú del ejido como una institución intocable, la reforma al artículo 27 constitucional y su reglamentación mediante la Nueva Ley Agraria le retiran el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que significa en términos nuestros la posibilidad de que se venda, se arrende o se hipoteque. El propósito declarado fue iniciar los cambios que permitieran “modernizar” el campo, entendiendo por esto una mayor producción y productividad, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo.

Entre las principales limitantes para el desarrollo rural que se mencionaron en la iniciativa de reforma sobresalen: el minifundismo como resultado de crecimiento demográfico;<sup>7</sup> la baja productividad y participación del sector primario en el Producto Interno Bruto, la falta de inversión ocasionada en parte por la poca certeza que, para todas las formas de tenencia de la tierra, representaba un Estado que permanentemente debía repartir tierra; la insuficiencia de la inversión pública para cubrir las necesidades de crédito de los productores; la imposibilidad de mantener subsidios que no siempre cumplían

un claro propósito social; y la práctica común de la renta y venta de tierras ejidales al margen de la ley. Todo ello agravado, además, por los crecientes niveles de pobreza de la población rural.

Con base en los puntos anteriores y con sustento en un discurso modernizador cuya propuesta era la libertad y justicia para el campo, se decidió la conclusión del reparto agrario. Desde ese momento una meta importante sería revertir el minifundismo brindando libertad para disponer de la tierra social y poder generar economías de escala; la reactivación del campo, se dijo, sólo será posible si se da seguridad jurídica al posesionario de la tierra y se permiten formas de asociación que antes no eran posibles.

En su dimensión política la reforma pareció marcar el fin de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, pero sobre todo fue importante la concepción ideológica subyacente que pretendió que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias. Su realización, además, representaba una adecuación de las leyes nacionales orientadas a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en esas fechas se presentaba como la opción absolutamente favorable para el desarrollo económico nacional.

En varios sentidos era una reforma necesaria, pero en muchos aspectos más resultó incompleta. Era necesario, por ejemplo, poner fin a la prohibición de la venta y arrendamiento que eran ya una práctica bastante extendida; contrarrestar los cacicazgos ejidales para en su lugar favorecer la faceta del ejido como órgano de representación campesina; y concluir el reparto permanente de tierra. Pero al mismo tiempo, como el mismo Gustavo Gordillo —quien intervino en las discusiones de la reforma en tanto funcionario de la Secretaría de Agricultura

y Recursos Hidráulicos— lo apuntó, la reforma del ejido debería articular una reforma política, una reforma económica y una reforma social, con lo que se estaría hablando de una nueva *reforma agraria*. La ausencia de esta *nueva reforma* ha impedido alcanzar los objetivos de modernización del campo, como lo prueban numerosos estudios y las propias declaraciones de los productores agrícolas que demandan una revisión de la reforma (Cfr. Rello, 1996).

No puede negarse que la realidad rural y las leyes agrarias ya estaban desfasadas, que algunos sectores de la economía primaria sí se han visto beneficiados y que ha ocurrido cierta redistribución de la propiedad y del control de los recursos naturales; pero también es cierto que los efectos globales se han concretado en un campo mexicano mucho más heterogéneo.

Ahora bien, aunque en ninguna parte de la iniciativa para la reforma se mencionó el ámbito urbano, el decreto correspondiente, y posteriormente la Ley Agraria (LA), tuvieron que retomarlo. La disposición que permite cambiar el *status* de la tierra de propiedad colectiva a individual, le confiere al campesino una condición de sujeto activo en relación a la urbanización diferente al que antes tenía, lo cual provocó una serie de temores sobre sus efectos posibles en el crecimiento urbano. Destacaron sobre todo las observaciones en el sentido de que ocurriría una venta y urbanización masiva de las parcelas ejidales con amplia participación de inversionistas privados, lo que necesariamente llevaría a un crecimiento irregular todavía mayor al ocurrido antes de la reforma.

No se dio la venta indiscriminada de tierras ejidales como se temía —ni en el campo ni en la periferias urbanas—, por varias razones. Por el momento únicamente mencionaremos que en parte se debe a que vanas disposiciones legales evitan

que sea un proceso sencillo. Es decir, la venta de las parcelas con fecha posterior a la reforma al artículo 27 y a la publicación de la Ley Agraria no constituye una transacción válida en términos jurídicos si no se somete a las nuevas disposiciones.

En efecto, el artículo 87 de la Ley Agraria señala que “cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos”.

Posteriormente en la LGAH de 1993, en su artículo 38, se declara que el “aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios”.

*¿En qué consisten las nuevas disposiciones legales y cómo se aplican?*

La disposición más relevante por sus implicaciones tanto para el sector agrario como para el urbano, es el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), cuya finalidad es dar “certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a los integrantes de los ejidos del país, mediante la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de solares urbanos, a favor de todos y cada uno

7 En promedio, los ejidatarios con tierras de temporal cuentan con menos de cinco hectáreas.

de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten” (Procuraduría Agraria, s/f).

Así el PROCEDE, que se puso en marcha el 10 de marzo de 1993, no representa la privatización de las tierras ejidales ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización en todo caso es posterior). La cobertura del programa es de 29 mil 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50% del territorio nacional y la población ocupante representa a poco más del 25% del total de los habitantes del país. Entre los beneficiarios están incluidos, además de los ejidatarios y comuneros los vecindados y poseioneros.

Sumarse al PROCEDE, sin embargo, no es una decisión individual de los ejidatarios, sino que es una decisión tomada en la Asamblea Ejidal. A ésta se le convoca con 30 días de anticipación; en una primera convocatoria debe instalarse con las tres cuartas partes del total de los ejidatarios; las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten, y debe estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

A la Asamblea le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada, y tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece. Estos procedimientos fueron los que en un principio generaron los comentarios sobre la privatización inminente del ejido, aunque posteriormente han sido considerados como un candado que permite al Estado mantener su control sobre el ejido, lo cual hace a la reforma no tan radical ya que

las decisiones no se toman individualmente (Azuela y Ward, 1994:170).

Desde su inicio hasta marzo de 1998, 60% de los ejidos habían concluido su certificación, cuatro entidades federativas tenían una cobertura superior a 80%, quince entre 60 y 79%, siete entre 50 y 59% y cuatro menos del 50% (Procuraduría Agraria, 1998). El PROCEDE no ha avanzado más rápido debido a controversias de linderos y carencia de documentación básica, así como por no ser obligatorio. No obstante, la obtención de varios tipos de apoyo han comenzado a condicionarse a la presentación de los certificados de posesión.

Poner en funcionamiento el PROCEDE requirió de cambios en el sector institucional agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) mantuvo sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; pero se desconcentró la dirección del registro agrario nacional y se creó el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de eficientar las actividades registradas sobre las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma. Asimismo, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

En el sector institucional urbano el cambio más importante sobrevino con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la cual, a través del Programa de 100 Ciudades, se retoma la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, que hasta ese momento estaba relegada después del fracaso que en ese sentido había tenido el programa anterior encabezado por la SEDUE.

La reacción dentro del sector institucional urbano a las reformas constitucionales, sin embargo, no se dieron con la rapidez necesaria, pues fue hasta que inició el sexenio 1995-2000 que volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Esta vez, sin embargo, aparecen métodos novedosos para extender la zona urbana ejidal, los cuales presentaremos en la sección siguiente.

### 3. Mecanismos para la conformación de reservas territoriales para el desarrollo urbano

#### *Acciones pioneras (1971-1982)*

Con anterioridad a las primeras acciones encaminadas a la conformación de reservas territoriales, la única línea de trabajo dentro de las acciones de gobierno relacionadas con la incorporación de suelo al desarrollo urbano dentro de la normatividad vigente tenía un carácter correctivo y básicamente consistió en la regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares. Fue hasta 1971, cuando se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), que se impulsaron por primera vez mecanismos de carácter preventivo.<sup>8</sup>

Hasta 1978 el INDECO orientó sus tareas a la construcción de vivienda de bajo costo, fracciona-

mientos para trabajadores de bajos ingresos y todo tipo de operaciones inmobiliarias. Se le facultó también para ser beneficiario de expropiaciones de tierra ejidal y comunal con lo cual, además de desarrollar programas de vivienda, pudo tramitar la dotación de servicios (Aguado y Rodríguez, 1997:126).

Entre 1978 y 1982, al INDECO se le convirtió en agente inmobiliario federal con la finalidad de que regulara el mercado de suelo urbano en los centros de población, previendo las necesidades de crecimiento de cada uno y evitar así la formación de asentamientos irregulares (*ibid.* p. 127). En el año de 1982 el instituto fue liquidado y sus delegaciones estatales se transformaron en institutos de vivienda que aún funcionan.

El organismo encargado de la regularización de los asentamientos humanos en terrenos ejidales desde 1973 fue el Comité (Comisión desde 1974) para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETI). Esta Comisión fue solicitante y beneficiar a única de expropiaciones agrarias para la regularización hasta 1979, cuando un nuevo decreto la obliga a coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) e INDECO en las tareas de delimitación de las áreas ejidales a regularizar.

Las actividades de INDECO y CORETI, si bien se orientaron a enfrentar problemas derivados del crecimiento urbano a nivel nacional, tuvieron un impacto marginal debido a que no modificaron en lo más mínimo los procesos de expansión urbana ni contribuyeron a disminuir los daños al medio ambiente.

#### *El Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano*

Durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) se multiplican las críticas a la forma como se venían enfrentando los problemas

8. Durante una etapa que abarca desde los años cuarenta hasta la primera mitad de los sesenta la Ley Agraria permitió el uso de recursos iguales para desincorporar tierra e dotal de ese régimen y convertirla a propiedad privada, tal fue el caso de las permutas y de la creación de zonas urbanas ejidales. En su mayor parte, sin embargo, se abusó de dichos procedimientos y redundaron en mecanismos de ocupación irregular de las periferias urbanas nunca tuvieron como finalidad guiar el crecimiento urbano de forma ordenada.

del crecimiento urbano. El cuestionamiento básico era que además de regularizar se requería una política que resolviera de raíz la falta de suelo para el crecimiento ordenado de los centros urbanos. Se creó el Sistema Nacional de Suelo para la Vivienda y el Desarrollo Urbano (SNSVDU) que en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-88 es definido como una línea de acción de carácter preventivo que haría posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano.

La CORETT se mantuvo a cargo de las acciones de regularización y como beneficiaria de las expropiaciones para tal fin; la SEDUE por su parte, sustituyó a la SAHOP y quedó a cargo del Programa Nacional de Reservas Territoriales y también se le facultó como solicitante y beneficiaria de expropiaciones de suelo ejidal. Ya el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1978 y los planes urbanos estatales y municipales habían incorporado al contenido de los planes urbanos las categorías de usos, destinos, reservas, aprovechamientos, áreas urbanizables y no urbanizables, etcétera; pero hasta ahora se generalizaba su uso.

El programa de reservas territoriales fracasó por varias razones. Con la finalidad de abreviar únicamente mencionaremos las de mayor peso y que tienen que ver tanto con su concepción como con sus procedimientos.

En cuanto a procedimientos, la limitante principal fue la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras alrededor de las ciudades, la sujeción de ellas a las leyes agrarias dificultaban su cambio al régimen de propiedad privada y su control desde el derecho urbano.

La única posibilidad de constituir reservas territoriales (RT) era mediante el recurso de la expropiación, lo cual requería del acuerdo y coordinación entre las burocracias del sector urbano representado por la SEDUE y los gobiernos estatales y la burocracia agraria representada por la SRA. Aunque lo que predominó fueron conflictos interinstitucionales que impidieron la desincorporación ágil de los ejidos de su régimen de propiedad social y favorecieron en gran medida su ocupación irregular durante el proceso.

Para los ejidatarios, en lo individual, la opción de recibir una indemnización como resultado de la expropiación de sus tierras para constituir RT nunca fue más rentable que la venta ilegal de su propiedad. Vender en forma individual, por otra parte, es una ventaja adicional.

En cuanto a su concepción y forma de ser presentadas en los planes de desarrollo urbano, las RT eran un añadido impreciso, considerando la falta de referencias y lineamientos específicos para su urbanización y a la necesaria vinculación con programas de infraestructura, vialidad y redes (Cfr. Duhau, 1998:221). La zonificación también tuvo efectos en la urbanización ilegal del ejido y en el fracaso del programa de RT, ya que la delimitación de la periferia urbana en áreas "urbanizables" y "no urbanizables" indujo una reducción en el precio de los terrenos de las "áreas no urbanizables" manifestándose en resultados totalmente contrarios a los perseguidos con la política de contención de la expansión urbana y de RT.

#### **Cambios en el sexenio salinista**

Con el cambio de sexenio se abandonó la opción de las reservas territoriales para concentrar las acciones en la regularización de la tenencia de la tierra. De hecho, el impulso que se le dio a la CORETT en los

primeros tres años (1989-1991) permitió regularizar un millón de lotes; la regularización fue una prioridad de la política urbana salinista como parte del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Según Reportan Jones y Ward (1998a), durante todo el sexenio salinista se expropió casi la mitad de la tierra para regularización de todo el periodo 1970-1994 y se emitieron cuatro veces más títulos de propiedad que las tres administraciones previas juntas.

Una vez creada, la SEDESOL puso en marcha como parte del Programa de 100 Ciudades, un programa de fraccionamientos para ofertar lotes con urbanización progresiva y esquemas de asociación con ejidatarios, a la población cuyo ingreso salarial fuese inferior a 2.5 veces el salario mínimo.

Fue en la segunda parte del sexenio, una vez modificado el marco jurídico agrario y urbano, que los mecanismos para incorporar terrenos ejidales a proyectos de desarrollo económico y social se enriquecieron: la expropiación dejó de ser la única vía ya que por primera vez se verificó una asociación entre ejidatarios, gobierno local e inversionistas en una ciudad de la frontera norte (Aguado y Rodríguez, *op. cit.*). Este mecanismo es ahora una de las opciones con que cuentan los gobiernos de los estados, los gobiernos de los municipios y los ejidatarios e inversionistas privados para transformar la propiedad ejidal en propiedad privada.

En el caso de la regularización de asentamientos humanos en tierra ejidal también hubo cambios ya que además de CORETT, la Asamblea Ejidal queda facultada para realizar dicho trámite. Asimismo, el artículo 38 de la LGAH facultó a la Asamblea para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento al destinar el área a asentamientos humanos.

Por otra parte, y para superar los conflictos que tradicionalmente han dificultado las expropiaciones

a la CORETT, se habilitaron comisiones de desarrollo urbano en los estados y municipios. Estas se abocan a gestionar acuerdos que permitan a los ejidatarios incorporar por sí mismos sus tierras al desarrollo urbano dentro del marco legal.

Otro cambio notorio en relación a la expropiación fue que cualquier inversionista privado podría promoverla de acuerdo con la Ley Agraria aunque la SRA ha establecido de manera informal que ningún particular puede hacerlo, obligando a la intervención de los gobiernos de los estados para cubrir ese papel (*ibid.*)

En suma, las reformas constitucionales del sexenio salinista y los ajustes en las instituciones, han servido para que paulatinamente el sector institucional urbano y los gobiernos locales vayan tomando el control de la gestión del suelo en las periferias urbanas.

#### **Nuevas formas de incorporación de suelo social**

Con base en los lineamientos de la Ley Agraria y de la Ley General de Asentamiento Humano y los avances del PROCEDE en el proceso de certificación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, se han puesto en marcha nuevos mecanismos para incorporar legalmente suelo al desarrollo urbano. Estos procedimientos de incorporación de suelo son equivalentes a la conformación de reservas territoriales, aunque sólo son considerados así hasta 1995 cuando se crea un programa a nivel nacional que los incluye todos; dicho programa es conocido como PISO.

En efecto, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) es el resultado de una de las líneas de acción del Programa 100 Ciudades ya actualizado, el cual se deriva a su vez del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.



La línea de acción se denomina Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano y tiene como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión.

Las actuales disposiciones para incorporar suelo ejidal se basan en los siguientes esquemas: 1) expropiación, 2) asociación (*joint ventures*), 3) compra-venta y 4) enajenación de bienes federales.

1. *Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales*. Es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. Se aplica indistintamente a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar la oposición que generalmente se ha manifestado en el pasado y así acelerar su conclusión. La concertación es la novedad que distingue a esta modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización o para separar áreas de crecimiento de poblados en regularización.

2. *Adopción de dominio pleno*. Es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno solamente aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque sólo una vez concluido el PROCEDE que, como se recordará, es una decisión de la Asamblea ejidal. Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comerciarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia porque los ejidatarios aporten la tierra de uso común a sociedades inmobiliarias y no

que las enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

3. *Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales)*. Es la modalidad de incorporación preferida por la SEDESOL y la Procuraduría Agraria. Es producto de una decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se llamaron compañías ejidales de desarrollo urbano se dieron en 1994 como pruebas piloto en quince ciudades del país; también se les ha denominado *joint ventures*. La participación del sector privado en el ejido, por cierto, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.

4. *Enajenación de bienes federales*. Se trata de terrenos propiedad de la federación que los gobiernos estatales y municipales, previa dictaminación de la SEDESOL, solicitan para ser utilizados en programas de desarrollo urbano y vivienda. Deben contar con un programa financiero que permita destinarlo a vivienda de interés social para personas con ingresos máximos de cuatro veces el salario mínimo vigente.

La puesta en marcha de los cuatro mecanismos de incorporación de suelo arriba señalados y los resultados que en conjunto han tenido, permiten hacer varios comentarios.

En cuanto a resultados, los beneficios de la desregulación del ejido para el ejidatario son sólo aparentes, en tanto que no se le permite tomar decisiones de manera individual. Para algunos autores, la reforma al artículo 27 proveyó al Estado con un arsenal de mecanismos más eficientes y menos hostiles de intervención en relación al pasado inmediato (Jones, 1991) que le permiten mantener su control sobre los núcleos agrarios. Un ejemplo es la sujeción del ejidatario a las decisiones de la Asamblea, lo cual representa un fuerte candado para la liberación efectiva del mercado de tierras periurbanas. No extraña, en este sentido, que el Estado siga protegiendo los derechos de propiedad de los ejidatarios aun cuando estos han vendido ilegalmente su parcela después de la reforma, y que siga promoviendo programas de regularización de la tenencia en dichos casos.

El trato sin diferencias hacia los ejidatarios no los ha convencido, ni a los inversionistas privados como para que desarrollen proyectos urbanos de gran envergadura, salvo casos aislados donde el sector gubernamental participa muy activamente.

Hay todavía fuertes limitantes para una mayor vinculación del sector privado con los ejidatarios, que van desde la falta de crédito disponible, pasando por la desconfianza mutua, la falta de experiencia y conocimiento detallado de las normas vigentes, hasta inequidad en los beneficios para los participantes en sociedades inmobiliarias, por ejemplo.

Las asociaciones entre el sector gubernamental y los ejidatarios, por su parte, adolecen de la imposibilidad del Estado para fungir como financiador de los proyectos. Y en el caso de los ejidatarios que desean actuar individualmente, sujetarse a las normas les llevaría a elevar los precios de sus terrenos y por tanto a salir del mercado popular al que siempre han servido.

### *Nuevas formas de ilegalidad*

La misma SEDESOL reconoce que ha surgido una nueva irregularidad como resultado de la interpretación dolosa de la Ley Agraria, lo cual se suma a las ventajas económicas que siempre ha tenido la urbanización ilegal tradicional. La nueva irregularidad se presenta después de la certificación del PROCEDE, pues se exhiben los certificados como si fueran comprobantes de propiedad privada, cuando en realidad no lo son; y no permite cumplir la normatividad urbana. En caso que el ejidatario haya recibido el dominio pleno de su parcela, pero incumpla las normas de urbanización se convierte, en palabras de Varley (1996), en subdivisor ilegal de tierras de propiedad privada (Jones y Ward, *op. cit.*, p. 262).

Lo anterior está relacionado con el rezago de las formas de operación de los registros públicos de la propiedad, que con frecuencia permiten que se inscriban predios ejidales como propiedad privada, cuando en realidad no lo son.

### *Reposicionamiento del sector institucional urbano como efecto de la reforma*

La reforma al artículo 27, en opinión de Jones y Ward (1998b), al no imponer la obligatoriedad de la privatización del ejido y dejar al Estado el control de los mecanismos para la desincorporación de las tierras ejidales, representa el sostenimiento de la regulación estatal bajo nuevas formas. Dentro de las distintas dependencias reguladoras del gobierno federal, sin embargo, se da un cambio en el balance de poder entre los sectores agrario y de planeación urbana.

Por una parte los gobiernos municipales y estatales han ganado una participación más activa en la ejecución de las acciones de urbanización del ejido, las cuales regulan con anterioridad una ruta



agraria. La SEDESOL, por su parte, creo canales para controlar las vías de incorporación de la tierra ejidal y comunal para usos urbanos.

Una señal más del reposicionamiento de las instancias urbanas es que la CORETT, que hasta febrero de 1999 pertenecía al sector agrario, ya no es la única instancia encargada de la regularización de los asentamientos en tierra ejidal.

El PISO como ejemplificación del fortalecimiento del sector urbano

El programa PISO es una muestra del paso del control del proceso urbano ejidal desde el sector agrario (SRA) al sector urbano (SEDESOL y gobiernos municipales). El PISO surge en el año de 1996, e involucra la participación del gobierno federal a través de la SRA, SEDESOL y otras dependencias normativas como CORETT. En cada entidad federativa el ejecutivo local coordina el programa con apoyo de las representaciones locales de las dependencias federales mencionadas antes y de otras dependencias municipales relacionadas directamente con el desarrollo urbano.

El PISO pretende inducir de manera planificada y preventiva la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal, intentar lograr una oferta legal de suelo para instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario a bajo costo apto para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional; los mecanismos para lograrlo son los anteriormente descritos.

Para el funcionamiento del programa se requiere de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un comité estatal de incorporación de suelo con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos. El presidente es el gobernador del estado, el secretario es el de-

legado estatal de CORETT y las vocalías son ocupadas por representantes estatales de SEDESOL, SRA, PA y RAN.

Mediante el PISO, los gobiernos estatales y municipales abrirán y clasificarán una relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión asumida o en proceso, y los precios base y las condiciones y requisitos para acceder a los mismos; esta bolsa de suelo será pública y coordinada por el área designada por el gobierno estatal. Cabe mencionar que dicha bolsa de suelo se ofertará sólo si los ejidatarios no deciden, por sí mismos o en combinación con sus eventuales socios, qué hacer con el suelo; una alternativa por la que éstos agentes pueden optar es el desarrollo de proyectos urbanos no habitacionales o acciones de vivienda para sectores medios de la población; de ser éste el caso, no tendría sentido la oferta pública de suelo.

Para que en cualquier estado de la república pueda establecerse un convenio con este programa han de cumplirse los siguientes requisitos: 1) ser parte de las 116 ciudades incluidas en el Programa 100 Ciudades, 2) tener autorizados o inscritos en el registro público de la propiedad sus programas y planes de desarrollo urbano municipal, 3) que los núcleos agrarios cuenten con certificados de derechos, o bien que el comité estatal solicite que se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

La meta del PISO al año 2000 es incorporar 150 mil hectáreas en las cuatro grandes zonas metropolitanas y 116 localidades consideradas en el Programa 100 Ciudades y en ciudades de prioridad estatal. De las 150 mil hectáreas, 101 mil son de origen ejidal y comunal; por ello, en los registros de

Incorporación de suelo al desarrollo urbano y la vivienda (hectáreas)

Año	Expropiación concertada (1)	Incorporación a través de la regularización (2)	Dominio pleno autogestionario (PROCEDE)	Inmobiliaria ejidal	Totales
1996	6,705.05	5,210.24	3,080.42	0.0	14,995.47
1997	1,542.29	5,770.10	7,189.82(2)	3,840.61	18,342.82
1998	1,374.44	4,892.15	13,030.57(2)	841.52	20,138.68
1999 (3)	1,785.48	85.88	0.0	0.0	1,871.36
<b>TOTAL</b>	<b>11,407.26</b>	<b>15,958.37</b>	<b>23,300.81</b>	<b>4,682.13</b>	<b>55,348.28</b>

Notas: 1) superficie incorporada vía expropiación en favor de los gobiernos de los estados y municipios. 2) comprende usos para vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento; 3) datos a fines de febrero.

Fuente: SEDESOL (1999)

avances del programa se consideran los mecanismos descritos de expropiación concertada, regularización, dominio pleno e inmobiliaria ejidal.

Los datos del cuadro que se presenta en la parte superior muestran que el mecanismo más eficiente para incorporar suelo ejidal al desarrollo urbano sigue siendo la expropiación. Más de la mitad de la superficie expropiada, sin embargo, es para programas de regularización de asentamientos irregulares por lo cual no puede ser considerada reserva territorial; es decir, 28.8% del total de hectáreas de suelo ejidal incorporadas al PISO hasta febrero de 1999 no satisfacen los criterios de incorporación con fines preventivos.

Los mecanismos más eficientes hasta el momento son aquellos en donde los gobiernos municipales y estatales tienen fuerte participación o los terrenos están destinados para usos colectivos. El mecanismo menos eficiente, por el contrario, es el de las inmobiliarias ejidales como efecto de la escasa participación del sector privado.

En cuanto a la meta de incorporar 150 mil hec-

táreas al desarrollo urbano, sólo podrán ser incorporadas al terminar el año 2000 alrededor de 100 mil, o sea, se tendrá una efectividad del 66.6%. Esto conduce ineludiblemente a replantear la conformación y el concepto mismo de reservas territoriales.

4. Discutir las reservas territoriales

En un sentido amplio la reserva territorial es toda superficie colindante con el área urbana de un centro de población o dentro de éste, que sea susceptible de ocuparse óptimamente si no está construida, o de renovarse y densificarse si ya lo está. Así, la ciudad es una reserva en sí misma. La idea subyacente es que en función de la ubicación particular de una superficie dentro de la estructura urbana de la ciudad, de la capacidad de soporte del suelo, del impacto ambiental diagnosticado y de las normas urbanísticas vigentes, la incorporación planificada del suelo para el crecimiento y regeneración urbana permita potenciar el espacio como un recurso al

servicio de las necesidades colectivas y que al mismo tiempo sea funcional a los requerimientos de desarrollo económico de la ciudad.

No se trata de contravenir a la LGAH de 1993 en la que las reservas territoriales son definidas como “áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento”, sino de enriquecer su concepción. De hecho, esta última resulta una definición útil pensando en la importancia de incidir sobre la orientación de la expansión física de las ciudades. En todo caso, la definición legal de reserva viene a ser reforzada por otras categorías que permiten contar con la posibilidad de generar espacios para las diferentes necesidades de crecimiento que se dan en cualquier ciudad.

En el caso anterior se encuentran las nociones de *destinos* (fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población) y *usos* (fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población). Las áreas que integran y delimitan un centro de población, sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo, están consideradas en la *zonificación* territorial de la ciudad.

La importancia de la zonificación se deriva de que constituye un referente público obligado tanto para autoridades gubernamentales como para los habitantes de la ciudad, con lo cual se limitan las posibilidades de un manejo discrecional de la normatividad por parte de la autoridad y se imponen ciertos límites y modalidades a la propiedad privada. Intervienen también disposiciones legales que permiten modificar la zonificación territorial, confiriéndole flexibilidad a la gestión urbana del suelo y al mismo tiempo legitimando la planeación territorial como un instrumento eficaz.

Algo que no está considerado en la definición oficial de RT y que ampliaría el horizonte de actuación de los gobiernos locales en sus tareas de planificación y gestión de los usos y destinos del suelo, es que el suelo es un recurso finito, aunque al mismo tiempo polivalente; es decir, que hay que tener presente la noción de *reciclado* urbano como una acción de mejoramiento o de sometimiento de una zona a un nuevo proceso de desarrollo urbano para aumentar coeficientes de ocupación y utilización del suelo, reotificación o regeneración (Mercado, 1997:134 o el art. 7 fracción xxvii de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.).

Hay que incorporar a la definición de reservas territoriales la idea de reciclado urbano e introducir de esta manera una noción de largo plazo que conlleve al redimensionamiento de la superficie total disponible para el crecimiento futuro de las ciudades.

Lo anterior implica que la política de conformación de reservas territoriales tiene que articularse con los programas de vialidad y transporte urbano y con los planes de desarrollo económico. Asimismo, es fundamental no dejar de lado los aspectos operativos como la modernización de los sistemas de administración municipal; la programación, ejercicio y vigilancia del presupuesto; y eficientar el trabajo de las oficinas locales del registro público de la propiedad y del catastro. Algunos de esos aspectos, ciertamente muy recientes, ya son considerados.

Ahora bien, el meollo del asunto en el caso de las RT está en su disponibilidad no tanto física sino legal. Anteriormente sólo eran consideradas reservas aquellas superficies libres de ocupación que eran gestionadas vía participación gubernamental; en la actualidad se ha abierto la participación a los empresarios privados. Se salva así el impedimento jurídico anterior a la reforma de 1992 al artículo 27 constitu-

cional, pero se introduce un conflicto en cuanto a las facilidades y/o candados para la efectiva participación del sector privado y de los ejidatarios.

Desde nuestro punto de vista, existe una sobreregulación estatal que impide una circulación expedita de la superficie necesaria para el crecimiento urbano controlado. En otras palabras, una limitación importante que enfrenta actualmente la política de reservas territoriales, más que su constitución como tales, es que no se ha encontrado la forma de generar una oferta controlada de suelo. El Estado debe reservarse la tarea de garantizar la generación de oferta de suelo para atender la demanda de la población de más bajos ingresos, y dejar que la iniciativa privada haga su parte y cumpla con los requerimientos urbanísticos y demás condiciones de la planeación.

Una fórmula con probabilidades de enfrentar con éxito la urbanización popular como se ha dado hasta ahora, deberá ser una participación conjunta de autoridades, propietarios del suelo e inversionistas en el sector inmobiliario, para generar ofertas diferenciadas de suelo y salvar la paradoja de que la oferta legal de suelo provoca la elevación de su precio. Una de las razones del fracaso del programa de reservas territoriales durante la gestión de Miguel De La Madrid fue precisamente que el precio de las reservas territoriales constituidas nunca mejoró el de la venta ilegal del ejido.

Hasta el momento, si se quiere ver así, la forma más eficiente para incorporar suelo al desarrollo urbano no es la propuesta del Estado sino el mercado privado, cuando la tenencia de la tierra es privada y no social. La única salvedad del caso es que no incide en la demanda del amplio sector popular; pero por eso proponemos que se trabaje en una oferta diferenciada del suelo, en donde al Estado le correspondería gestionar aquella necesaria para

proyectos populares, como de hecho lo ha venido haciendo, y en el caso de la propiedad privada únicamente vigilar el cumplimiento de la normatividad.

## Comentarios finales

### *¿Por qué las decisiones de planeación toman cierto rumbo?*

Los escenarios previstos al realizarse la reforma al artículo 27 constitucional no se han cumplido. ¿por qué? Por la sencilla razón de que la modernización no se alcanza de un solo golpe, se realiza paso a paso, cada uno de los cuales responde a una decisión pero al mismo tiempo nos coloca ante nuevas rutas. Así, lo que se creyó un elemento definitivo que permitiría enfrentar con éxito los problemas del crecimiento urbano, resultó ser en realidad una acción básica que requiere ser apoyada con decisiones colaterales que tendrán que cubrir varias etapas, y que también tendrán que ser evaluadas con cierta frecuencia para hacer los ajustes necesarios.

Por el momento la urbanización ejidal mantiene muchos de los rasgos anteriores. Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de forma individual, se participe o no en el PROCEDE, por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección.

Para que se pueda hacer frente a la urbanización popular con éxito, se necesita una gestión estatal que haga posible la generación de un mercado mixto de suelo para cubrir las demandas de los diferentes grupos sociales y de los sectores productivos. Esto conlleva dejar de pensar las reservas territoriales como producto de la forzosa participación estatal y permitir mayor libertad a los sectores social y privado.

## Bibliografía

- AGUADO, Emma y Francisco Hernández (1997). "Tercera sociedad y desarrollo urbano: experiencias y posibilidades". en *Estudios Agrarios* 8, julio-septiembre, pp. 121-152.
- AZUELA, Antonio (1989a) "El significado jurídico de la planeación urbana en México". En Garza, G. (coord.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México, pp. 55-77.
- (1989b) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- AZUELA, Arturo y Peter Ward (1994). "Memorandum de Austin: la urbanización del ejido y el impacto de la reforma al art. 27 de la Constitución Mexicana". En *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVII, 105, pp. 167-174.
- CABRERO, Enrique (1998) (coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. México: CIDE-Porrúa.
- DUHAU, Emilio (1998). *Habitat popular y política urbana*. México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa.
- GARETH Jones y Peter Ward (1998) "De-regulating the ejido: the impact on urban development in Mexico". En Cornelius, W y D. Myhre (eds.), *The transformation of rural Mexico. Reforming the ejido sector*. San Diego: La Jolla California Center for US Mexican Studies.
- (1998b) "Privatizing the Commons: reforming the ejido and urban development". In *Mexico, International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, núm. 1, pp. 76-93.
- GARZA, Gustavo (1988). "Evolución del sistema de ciudades en México 1960-1995". *Demos, Carta demográfica sobre México*. México: ISSUNAM, pp. 23-25.
- MERCADO, Angel (1997) "Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal". En Eibenschutz, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, Tomo II, México: UAM-A y Miguel Ángel Porrúa, pp. 131-193.
- OLIVERA, Guillermo (1989). *El control del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México*. Tesis de licenciatura en Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- OLIVERA, Guillermo (1993). "La gestión del suelo en la ciudad de México. Entre acciones, omisiones e imprevisiones". En *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, núm. 104, octubre, pp. 124-143.
- PROCURADURÍA AGRARIA (s/f) *Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos*. México.
- REBORA, Alberto (1996). "Los planificadores urbanos ante el cambio". *Revista EURE*, Vol. XXII, Santiago de Chile, pp. 31-40.
- RELLO, Fernando (1996). "La privatización del ejido ¿Una contrarreforma agraria?". En *Investigación Económica* 215, enero-marzo, México: UNAM, pp. 133-162.
- SEDESOL (s/f). *Incorporación de suelo al desarrollo urbano*. Dirección General de Desarrollo Urbano.